



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il rigetto delle credenziali di governi non democratici da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: uno strumento di tutela

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il rigetto delle credenziali di governi non democratici da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite: uno strumento di tutela della democrazia? / M.Frulli. - In: DIRITTO PUBBLICO COMPARATO ED EUROPEO. - ISSN 1720-4313. - STAMPA. - volume speciale-2004:(2004), pp. 65-74.

Availability:

This version is available at: 2158/393103 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Publicato in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, numero speciale con gli atti del Convegno **Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione** (Teramo, Giugno 2003)

Il rigetto delle credenziali di governi non democratici da parte dell'Assemblea generale dell'ONU: uno strumento di tutela della democrazia?

di Micaela Frulli*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il Comitato per la verifica delle credenziali: la prassi meno recente – 3. La prassi degli anni Novanta: l'emergere di un principio di legittimità democratica? – 4. La *ratio* dell'utilizzo selettivo del principio di legittimità democratica – 5. Considerazioni finali.

1. – Negli ultimi anni, grande attenzione è stata prestata dalla dottrina alle attività di assistenza elettorale delle Nazioni Unite come veicolo di promozione della democrazia. L'ONU ha infatti investito grandi sforzi e risorse nell'assistenza elettorale, soprattutto a partire dalla fine degli anni Ottanta. Spesso le attività di assistenza elettorale sono state svolte nell'ambito di più complesse operazioni di *peacekeeping* o di *peace-building* e, anche per questo, hanno attratto l'attenzione degli studiosi e dell'opinione pubblica internazionale¹.

Scarso rilievo invece è stato dato alla prassi delle Nazioni Unite in materia di accreditamento dei delegati dei governi: la procedura di verifica delle credenziali che i delegati dei governi presentano al momento in cui devono essere accreditati presso gli organi delle Nazioni Unite è infatti per lo più considerata una questione meramente tecnica: una semplice verifica formale. Tuttavia, la prassi recente del Comitato per la verifica delle credenziali dell'Assemblea generale dell'ONU – l'organo incaricato di procedere, all'inizio di ogni sessione dell'Assemblea, alla verifica delle credenziali dei delegati che

* Ricercatrice di Diritto internazionale, Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Firenze; membro della redazione del *Journal of International Criminal Justice* (Oxford University Press).

¹ La letteratura in materia è estremamente ampia. Sia consentito, in questa sede, far riferimento a M. Frulli, *Le Nazioni Unite e le attività di assistenza elettorale*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2000, 582-593 e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

dovranno partecipare ai lavori dell'organo – mostra che vi è stata una rottura con il passato, che si è manifestata nel rigetto delle credenziali dei delegati di governi non democratici².

Già nel 1992 Gregory Fox, un internazionalista americano, anticipando la prassi del Comitato che avrebbe preso corpo negli anni Novanta e che mi accingo ad illustrare, aveva proposto di collegare i risultati delle elezioni politiche nazionali verificate dalle Nazioni Unite alla partecipazione dei delegati dei governi in seno all'Assemblea generale. Più specificamente, Fox suggeriva che l'Assemblea generale, nel caso in cui un governo in carica si rifiutasse di lasciare il potere dopo avere perso elezioni supervisionate dall'ONU, procedesse automaticamente all'accreditamento dei rappresentanti del governo democraticamente eletto, indipendentemente dal controllo effettivo che questo riusciva a esercitare sul territorio dello Stato³.

In sintesi, questo è proprio ciò che è avvenuto in alcuni casi verificatisi durante gli anni Novanta. Si pongono dunque alcuni interrogativi: le Nazioni Unite hanno utilizzato la procedura di verifica delle credenziali come strumento indiretto di tutela o di promozione della democrazia? La nuova tendenza emersa in seno al Comitato per la verifica delle credenziali è sufficiente a configurare l'emergere di una norma che faccia dipendere la partecipazione dei delegati di uno Stato membro all'Assemblea generale dal fatto che le loro credenziali siano state rilasciate da un governo democratico? E ancora, quali conseguenze comporterebbe l'emergere di siffatta norma?⁴

2. – Il Comitato per la verifica delle credenziali⁵ solitamente effettua un controllo meramente formale delle credenziali presentate dai delegati. Le

² La verifica delle credenziali avviene separatamente per i diversi organi dell'ONU, tuttavia la prassi mostra che le decisioni del Comitato per la verifica delle credenziali dell'Assemblea generale sono determinanti, non soltanto perché l'Assemblea generale non ha mai rifiutato un rapporto del Comitato, ma perché gli altri organi si rifanno a loro volta alle decisioni dell'Assemblea generale. Ciò significa che nel caso in cui l'Assemblea generale rigetti le credenziali dei delegati di un dato governo, questi delegati non verranno accreditati neanche presso gli altri organi.

³ Si veda G. Fox, *The Right to Political Participation in International Law*, in *Yale Journal of International Law*, 1992, 539-607.

⁴ Il tema ha attratto l'attenzione di alcuni studiosi americani, il lavoro dei quali mi ha offerto lo spunto per questa riflessione. Si vedano in particolare: G. Fox, *op. cit., passim*; M. Griffin, *Accrediting Democracies: does the Credentials Committee of the United Nations Promote Democracy through its Accreditation Process, and Should it?*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2000, 725-785.

⁵ Il Comitato per la verifica delle credenziali, che è un organo sussidiario dell'Assemblea generale, è composto di 9 membri che vengono eletti all'inizio di ogni sessione dell'Assemblea stessa. In base a una prassi ormai consolidata Cina, Stati Uniti e Russia (precedentemente Unione Sovietica) occupano sempre un posto nel Comitato per la verifica delle credenziali.

credenziali sono documenti che attestano che le persone in esse designate hanno il diritto di rappresentare un certo Stato presso l'ONU: generalmente il Comitato si limita a verificare che i documenti presentati siano autentici e che provengano dagli organi competenti dello Stato interessato, senza entrare nel merito della legittimità di quel governo a rappresentare un certo Stato membro dell'ONU e il suo popolo⁶. Dopo la verifica, il Comitato presenta il proprio rapporto all'Assemblea generale, che decide se accogliere le credenziali con votazione a maggioranza semplice⁷.

Tuttavia, in alcuni casi particolari – nella maggior parte dei quali vi erano due governi rivali che presentavano entrambi le credenziali per accreditare i propri delegati – il Comitato non si è limitato ad effettuare un controllo tecnico, ma si è spinto oltre, compiendo una verifica circa la legittimità dei governi in questione. Il problema della scelta tra due delegazioni provviste di credenziali formalmente corrette si pose già nei primi anni di vita dell'organizzazione⁸ e la questione fu dibattuta a lungo. L'Assemblea generale adottò nel 1950 una risoluzione, la 396 (V), dal titolo “Riconoscimento da parte della Nazioni Unite della rappresentanza di uno Stato membro”, che non conteneva tuttavia indicazioni circa i criteri da utilizzare per verificare la legittimità del diritto di un governo a rappresentare uno Stato e un popolo, bensì solo un generico richiamo ai fini e principi della Carta dell'ONU⁹. Più esplicito fu invece l'allora

⁶ La procedura di verifica delle credenziali è regolata dagli articoli 27, 28 e 29 del Regolamento di procedura dell'Assemblea generale. Di regola l'Assemblea, come accennato sopra, si limita a ratificare il rapporto del Comitato senza ulteriore discussione: non è mai accaduto che un rapporto adottato dal Comitato sia stato respinto dall'Assemblea generale.

⁷ Il regolamento di procedura prevede che il delegato la cui “rappresentatività” sia contestata da parte di uno Stato membro siede a titolo provvisorio finché il Comitato per la verifica delle credenziali non abbia fatto il suo rapporto e l'Assemblea generale abbia preso una decisione in proposito.

⁸ Il dibattito emerse in riferimento alla questione della rappresentanza cinese, in particolare in seno al Consiglio di sicurezza. La questione dell'accreditamento dei delegati della Repubblica popolare cinese al posto dei delegati del governo nazionalista di Formosa (Taiwan) che, secondo la maggior parte degli Stati membri dell'ONU era da considerarsi il rappresentante legittimo della Cina presso l'ONU, fu posta nel 1961 dall'Unione Sovietica con una risoluzione che proponeva il rigetto delle credenziali dei delegati di Taiwan e invitava il governo di Pechino a presentare le credenziali dei propri delegati. L'Assemblea deliberò di votare sulla questione con una maggioranza qualificata (come questione non procedurale) e la proposta dell'URSS fu respinta. Si veda S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, il Mulino, 2000, 103. In generale sulla questione della rappresentanza cinese presso l'ONU si vedano G. Arangio-Ruiz, *La questione cinese*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, Giuffrè, 1954, 67 ss.; G. Sperduti, *Sulla questione della rappresentanza cinese alle Nazioni Unite*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, CEDAM, 1972, 1937 ss.

⁹ In base alla risoluzione 396 (V) del 14 dicembre 1950: «whenever more than one authority claims to be the government entitled to represent a Member State in the United Nations and this question becomes the subject of controversy in the United Nations, the question should

Segretario generale dell'ONU Trygve Lie che, in un *memorandum* del 1950, indicò al primo posto il criterio dell'effettività: nella scelta tra un governo rivoluzionario e un governo già esistente – sosteneva Lie – occorre valutare quale sia “di fatto” quello che esercita un controllo effettivo sul territorio e sull'apparato statale trovandosi perciò nella condizione di poter garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'ONU¹⁰.

Il criterio di effettività offre senza dubbio rilevanti vantaggi, oltre a quello messo in luce dal Segretario generale nel 1950: non presenta particolari difficoltà di applicazione e soprattutto non implica un pregiudizio di tipo ideologico¹¹.

Nonostante il principio di effettività fosse stato già identificato come possibile criterio guida, sono occorsi molti anni perché esso abbia prevalso nel caso cinese, ad esempio, dimostrando come motivazioni politiche di diversa natura abbiano influenzato ampiamente la valutazione circa la legittimità di un governo a rappresentare uno Stato e un popolo¹². Un caso controverso è stato quello della Cambogia che, tra il 1979 e il 1991, ha continuato ad essere rappresentata all'ONU dal governo dei *Khmer* rossi nonostante questo avesse perso il controllo effettivo del territorio e dell'apparato statale dopo l'invasione vietnamita e la costituzione di un governo rivoluzionario.¹³ La questione della Cambogia non è mai stata risolta, neanche a distanza di molti anni, in base al principio di effettività. È stato solo con gli accordi di Parigi del 1991, che hanno posto fine alla sanguinosa guerra civile cambogiana, che la questione è stata impostata su basi nuove. Senza che sia possibile entrare in questa sede nel dettaglio della vicenda, occorre rilevare che il caso cambogiano ben illustra la difficoltà di trovare un valido criterio alternativo a quello del controllo effettivo

be considered in the light of the Purposes and Principles of the Charter and the circumstances of each case». Per il dibattito svoltosi in quegli anni in seno ai diversi organi dell'ONU, si veda Griffin, *op. cit.*, 735 ss.

¹⁰ Cfr. *Letter from the Secretary-General to the President of the Security Council Transmitting a Memorandum on the Legal Aspects of the Problem of Representation in the United Nations*, 8 March 1950, UN doc. S/1466 (1950).

¹¹ Cfr. Griffin, 737.

¹² Un caso in cui invece il criterio di effettività ha prevalso immediatamente nella scelta tra due delegazioni è quello dello Yemen, per il quale nel 1962 due diverse delegazioni presentarono le proprie credenziali. In questo caso fu accreditato il governo che aveva rovesciato la monarchia e acquisito il controllo effettivo del territorio, in linea con quanto indicato nel *memorandum* di Lie del 1950. Per una breve rassegna dei casi verificatisi nel corso degli anni si veda S. Marchisio, *op. loc. cit.* e B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 2000, 6^a ed.

¹³ Sulla questione si vedano D. Rasy, *La question de la représentation khmère à l'ONU: droit ou politique?*, Paris, Pedone, 1974; E. Sciso, *La questione delle credenziali cambogiane all'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Riv. dir. internaz.*, 1981, 83 ss.; C. Warbrick, *Kampuchea-Representation and Recognition*, in *Int'l. & Comp. L. Q.*, 1981, 234-246.

per la decisione relativa all'accreditamento nel caso di credenziali presentate da due governi rivali¹⁴.

3. – A partire dai primi gli anni Novanta, si è verificata una novità nella prassi del Comitato per la verifica delle credenziali. Tra il 1992 e il 2000 il Comitato, seppure con modalità diverse, ha rifiutato le credenziali dei delegati di cinque governi che avevano acquisito di fatto, con l'uso della forza, il controllo del territorio e dell'apparato statale a danno di governi democraticamente eletti, o di governi impegnati in un processo di pace e nella transizione verso la democrazia. Sembra dunque che il Comitato abbia operato una scelta non secondo il principio di effettività, ma in base a un principio di legittimità democratica. Si tratta dei casi di Haiti, Sierra Leone, Liberia, Afghanistan e Cambogia.

a) *Haiti*

Nel 1990 l'Assemblea generale, su richiesta del Presidente *ad interim* Pascal Trouillot, aveva inviato ad Haiti un gruppo di osservatori elettorali per verificare il regolare svolgimento di elezioni, che poi videro la vittoria di Jean Bertrand Aristide.¹⁵ Pochi mesi dopo Aristide fu destituito da un colpo di Stato guidato dal generale Cédras: la giunta militare acquistò il controllo effettivo sull'intero territorio e sull'apparato statale, costringendo il Presidente eletto all'esilio. L'Assemblea generale dell'ONU condannò severamente il colpo di Stato e chiese il ritorno immediato al potere del governo democraticamente eletto¹⁶.

In questo quadro si inserisce la decisione del Comitato per la verifica delle credenziali: nel 1992, vale a dire durante la prima sessione dell'Assemblea

¹⁴ Va evidenziato che il problema si pone anche nel caso in cui sia messa in dubbio la legittimità delle credenziali presentate da un governo senza che vi siano governi rivali che cercano di accreditare propri delegati. Molti ritengono che in questo caso l'effettività e quindi la legittimità del governo dovrebbe essere presunta, si vedano ad esempio H. Blix, *Contemporary Aspects of Recognition*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1970, 586-703; D. Ciobanu, *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, in *Int'l. Comp. L. Q.*, 1976, 351-381; altri invece ritengono che l'Assemblea potrebbe procedere in ogni caso a una valutazione circa la legittimità del governo, come Conforti. Per alcune considerazioni in materia si vedano, *infra*, le considerazioni conclusive.

¹⁵ Il Gruppo di osservatori elettorali (*United Nations Observer Group for the Verification of Elections in Haiti: ONUVEH*) fu istituito con la risoluzione 45/2 del 10-10-1990. Si è trattato della prima di una lunga serie di missioni di osservazione, di *peacekeeping* e di *peace-building* inviate ad Haiti durante tutti gli anni Novanta.

¹⁶ UN doc. A/RES/46/7 (1991).

generale successiva al golpe di Haiti, il Comitato delle credenziali rifiutò di accreditare i delegati del governo militare di Cédras¹⁷.

Nella vicenda entrò successivamente in gioco anche il Consiglio di sicurezza, che dapprima deliberò l'adozione di sanzioni economiche contro la giunta militare che aveva deposto Aristide¹⁸ per poi arrivare ad autorizzare l'uso della forza da parte degli Stati al fine di restaurare il governo democraticamente eletto¹⁹.

Si tratta evidentemente di un caso in cui la decisione sul rifiuto delle credenziali non è un episodio isolato, ma si inserisce nel contesto più generale dell'azione a sostegno di un governo democraticamente eletto svolta dall'ONU su vari fronti²⁰.

b) Sierra Leone

Una vicenda per certi versi simile è quella relativa al rigetto delle credenziali dei delegati del governo effettivo della Sierra Leone nel 1997²¹. In questo caso il Comitato decise di accogliere le credenziali della delegazione inviata dal Presidente Ahmad Tejan Kabbah, che era stato eletto nel 1996 nelle prime elezioni democratiche tenutesi in Sierra Leone e verificate dalle Nazioni Unite²², nonostante il fatto che Kabbah fosse stato deposto, come Aristide, a seguito di un colpo di Stato.

Anche in questo caso la decisione del Comitato delle credenziali fu preceduta dalla condanna del colpo di Stato militare da parte dell'ONU e dalla richiesta di

¹⁷ *First Report of the Credentials Committee*, UN doc. A/47/157 del 1992.

¹⁸ Si vedano le risoluzioni 841 (1993), 873 (1993) e 917 (1994).

¹⁹ Con la risoluzione 940 (1994). Non è questa la sede per approfondire il tema delle autorizzazioni a usare la forza da parte del Consiglio di sicurezza, né quello più specifico dell'emergere di un principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale. V.: O. Corten, *La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti: l'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?*, in *European Journal of International Law*, 1995, 116-133; R. Falk, *The Haiti Intervention: a Dangerous World Order Precedent for the United Nations*, in *Harv. Int'l L. J.*, 1995, 341-358 e W. M. Reisman, *Haiti and the Validity of International Action*, in *Am. J. Int'l L.*, 1995, 82-84; S. Negri, *L'intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica dell'ordinamento internazionale*, in P. Picone (cur.), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1995, 337-405. Per un'analisi più generale si veda T. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in *Am. J. Int'l L.*, 1992, 46-91.

²⁰ E non soltanto dall'ONU, basti pensare che anche l'OSA (Organizzazione degli Stati americani) è stata ampiamente coinvolta nel ripristino del governo democraticamente eletto e, più in generale nel tentativo di favorire la transizione di Haiti verso la democrazia.

²¹ *First Report of the Credentials Committee*, UN doc. A/52/719 del 1997.

²² Per un esame dettagliato dell'operato delle Nazioni Unite in Sierra Leone, si veda V. Grado, *Il ristabilimento della democrazia in Sierra Leone*, *Riv. dir. internaz.*, 2000, 361-428. L'autrice si occupa anche degli sviluppi successivi della vicenda, che videro, nel 1998, il ripristino del Governo democraticamente eletto a seguito di un intervento armato da parte dell'ECOWAS.

restaurare immediatamente al potere il governo democraticamente eletto²³. Si ha dunque nuovamente una decisione del Comitato che si inserisce nella scia di una chiara presa di posizione di altri organi dell'ONU e che è tesa a favorire il governo scelto a seguito di elezioni democratiche svolte anch'esse grazie all'assistenza dell'ONU.

c) Liberia

Per quanto riguarda la Liberia, tra il 1990 e il 1997 – data in cui si svolsero elezioni democratiche nel Paese – il Comitato continuò ad accettare le credenziali dei delegati del governo di Samuel Doe, nonostante questi avesse perso il potere nel 1990 a seguito di un colpo di Stato.

A differenza dei casi precedenti, non si è trattato di una decisione che ha favorito un governo democraticamente eletto con l'avallo dell'ONU. In questo caso il Comitato ha preso la decisione mentre nel Paese era in corso una sanguinosa guerra civile e le Nazioni Unite si stavano adoperando con grande impiego di mezzi e risorse (in collaborazione con l'Organizzazione regionale che rappresenta gli Stati dell'Africa occidentale, l'ECOWAS) per porre fine al conflitto e cercare di condurre il Paese verso elezioni democratiche che consentissero la nomina di un nuovo governo. L'ONU cercò dapprima di favorire la firma di un accordo di pace; una volta siglato l'accordo di pace di Cotonou, il Consiglio di sicurezza decise di istituire una missione di osservatori cui furono affidati vari compiti da svolgere in collaborazione con la forza di *peacekeeping* dell'ECOWAS (ECOMOG)²⁴: controllare il rispetto del cessate-il-fuoco, verificare l'attuazione dell'embargo sulle armi, smobilitare i combattenti e supervisionare lo svolgimento di elezioni democratiche. A seguito delle elezioni del 1997, i delegati del governo democraticamente eletto furono accreditati dal Comitato per la verifica delle credenziali.

Nel caso della Liberia la decisione del Comitato per la verifica dei credenziali si inserisce nel quadro di un'azione più ampia da parte dell'ONU, mirata in primo luogo al ristabilimento della pace nel Paese, e solo secondariamente a favorire una transizione verso la democrazia. Non si tratta comunque, neanche in questo caso, di una decisione isolata.

²³ Si vedano la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza dell'ONU (UN doc. S/PRST/1997/29) e la dichiarazione del Segretario generale (UN Press Release: SG/SM/6241), entrambe del 27-5-1997.

²⁴ Per un commento sulla cooperazione tra ONU e ECOWAS in Liberia, si vedano O. Funmi, *UN cooperation with Regional Organizations in Peacekeeping: the Experience of ECOMOG and UNOMIL in Liberia*, in *International Peacekeeping*, 1996, 33-51 e B.G. Ramcharan, *Cooperation between the UN and Regional/Sub-regional Organizations in Internal Conflicts: the Case of Liberia*, in *African Yearbook of International Law*, 1996, 3-17.

d) *Afganistan*

In parte diversa è, invece, la vicenda del governo afgano dei Talebani. A partire dal 1996 (fino al 2000), il Comitato delle credenziali ha rinviato la decisione riguardo all'accettazione o meno delle credenziali presentate dai delegati del governo instauratosi in Afganistan a seguito della vittoria dei Talebani nella guerra civile²⁵. La tecnica del rinvio ha permesso alla delegazione accreditata nella precedente sessione dell'Assemblea generale di continuare a prendere parte, a titolo provvisorio, ai lavori dell'organo, essendo in sospeso una decisione definitiva da parte del Comitato. In altre parole, il Comitato di fatto ha impedito ai delegati del governo Talebano – il governo che aveva il controllo effettivo della quasi totalità del territorio del Paese – di partecipare ai lavori dell'Assemblea generale.

Per quanto riguarda l'impegno dell'ONU, il caso dell'Afganistan può essere in parte paragonato a quello della Liberia. Anche in Afganistan infatti l'ONU aveva intrapreso notevoli sforzi volti in primo luogo al ristabilimento della pace. Già nel 1988 furono le Nazioni Unite a soprintendere al ritiro delle truppe sovietiche dal Paese. Nel 1994, a seguito della grande instabilità della situazione interna, il Segretario generale inviò una missione speciale in Afganistan, la cui funzione era quella di discutere con i *leaders* afgani le modalità attraverso le quali le Nazioni Unite avrebbero potuto facilitare la soluzione del conflitto civile. Tuttavia, a causa dell'offensiva militare dei Talebani nel 1996, l'ONU non fu in grado di attuare alcuna iniziativa concreta²⁶. In questo caso, dunque, il ruolo svolto dall'ONU è stato minore rispetto a quanto si è visto nei casi precedenti e, soprattutto, gli sforzi compiuti non erano diretti né a tutelare il governo democraticamente eletto, né a favorire una transizione verso la democrazia, senz'altro prematura nel Paese. Resta comunque il fatto che la decisione sul rigetto delle credenziali dei delegati dei Talebani è andata a colpire un governo che si era impadronito del potere con la forza e che aveva in tal modo messo a repentaglio il lavoro precedentemente svolto dalle Nazioni Unite per ristabilire la pace e la sicurezza nel Paese.

e) *Cambogia*

La questione dell'accreditamento della delegazione cambogiana presso l'ONU si è riproposto nuovamente alla fine degli anni Novanta.

²⁵ Si vedano *First Report of the Credentials Committee*, UN doc. A/51/548 del 1996; *First Report of the Credentials Committee*, UN doc. A/52/719 del 1997; *First Report of the Credentials Committee*, UN doc. A/54/475 del 1999; *First Report of the Credentials Committee*, UN doc. A/55/537 del 2000.

²⁶ Non va dimenticato inoltre che a partire dal 1999 il Consiglio di sicurezza ha deliberato, in base al Capitolo VII della Carta, una serie di misure economiche a carico del governo dei Talebani.

In risposta al colpo di Stato di Hun Sen, il Comitato per la verifica delle credenziali si esprime – nel 1997 e nel 1998 – in modo del tutto insolito: rinviando la decisione, affermò che il seggio della Cambogia all'Assemblea generale sarebbe dovuto restare vuoto sino a quando il Comitato non avesse preso una decisione definitiva²⁷. Fu solo a seguito di elezioni democratiche svoltesi in Cambogia nel 1998, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, che il Comitato per la verifica delle credenziali votò per far sedere in seno all'Assemblea generale i delegati del nuovo Governo cambogiano.

In questo caso vale, a maggior ragione, il discorso fatto in precedenza per gli altri Paesi. Non vi è dubbio infatti che la Cambogia è stata, negli anni Novanta, uno dei maggiori “investimenti” delle Nazioni Unite. Si tratta del Paese in cui è stata dislocata la più articolata e complessa operazione di *peacekeeping* mai creata dall'ONU: in Cambogia l'ONU si è infatti impegnata nel tentativo di organizzare e gestire, dall'inizio alla fine, un processo di pace (ivi compreso l'intero processo elettorale), affiancando passo dopo passo le autorità locali (e in alcuni casi sostituendosi ad esse).²⁸ Di nuovo, quindi, la procedura di verifica delle credenziali non è che un riflesso dell'operato delle Nazioni Unite a favore del ristabilimento della pace e della democrazia in quel Paese.

4. – Questa breve esposizione dei casi consente di formulare alcune osservazioni. Anzitutto va rilevato che l'abbandono del criterio dell'effettività a favore di un criterio di legittimità democratica (da intendere in senso lato) è rimasto una pratica selettiva e non diffusa. Il Comitato per la verifica delle credenziali non ha infatti rifiutato indistintamente le credenziali dei delegati di tutti i governi non democratici o autoritari: ad ogni nuova sessione l'Assemblea generale continua ad accreditare delegazioni di governi non democratici senza fare alcun controllo basato sul principio di legittimità democratica. Non si tratta quindi di una prassi consolidata.

L'esame delle caratteristiche dei casi indicati consente di spiegare per quali motivi le Nazioni Unite hanno rifiutato le credenziali di governi non democratici proprio in questi cinque casi. Come risulta evidente dalla breve descrizione delineata, il più importante denominatore comune alle cinque

²⁷ Cfr. *Reports, supra*, nota 25.

²⁸ La letteratura relativa all'operato dell'UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*) è amplissima. V., solo per citare alcuni tra gli studi più importanti, G. Cellamare, *L'autorità transitoria delle Nazioni Unite in Cambogia*, in P. Picone (cur.), *Interventi, cit.*, 261-335; M. Doyle, A. Suzuki, *Transitional Authority in Cambodia*, in T. Weiss (cur.), *The United Nations and Civil Wars*, Boulder, Rienner, 1995, 127-150; T. Findlay, *Cambodia. The Legacy and Lessons of UNTAC*, SIPRI Research Report n.9, Oxford, Oxford University Press, 1995. Specificamente sulla gestione del processo elettorale: N. T. Vu, *The Holding of Free and Fair Elections in Cambodia: the Achievement of the Impossible Mission*, in *Mich. J Int'l L.*, 1995, 1177 ss.

decisioni sulle credenziali è il fatto che in tutti questi casi si trattava di prendere una posizione a favore di governi che si erano impegnati, chiedendo l'assistenza della stessa ONU, per il ristabilimento della pace e/o per la transizione verso un regime democratico. E si trattava, correlativamente, di sfavorire governi che avevano usurpato il potere violentemente (contro la volontà del Governo che aveva chiesto assistenza all'ONU) mettendo a rischio la pace e la sicurezza nella regione e perpetrando gravi e massicce violazioni dei diritti dell'uomo. Si tratta perciò da un lato di casi nei quali l'ONU era stata precedentemente chiamata in causa attraverso una richiesta specifica di assistenza, e dall'altro di decisioni inserite in un contesto più ampio di attività da parte dell'Organizzazione, attività rivolte in primo luogo al mantenimento della pace e della sicurezza e solo in secondo luogo alla promozione della democrazia²⁹.

Proprio queste circostanze spiegano il fatto che in questi casi vi sia stato un controllo fondato sulla legittimità dei governi che avevano rilasciato le credenziali, piuttosto che una verifica basata sul principio del controllo effettivo sul territorio. In altre parole, il rigetto delle credenziali di governi non democratici – che in alcuni casi avevano per di più usurpato il potere di un governo democraticamente eletto – si è verificato solo in casi in cui l'ONU era stata precedentemente coinvolta, ad opera del Paese interessato, in un processo di pace e di transizione verso un regime democratico.

La tendenza di cui si è parlato non prova dunque l'esistenza di un nuovo tipo di verifica delle credenziali basato sulla legittimità democratica dei governi. I cinque casi restano un'eccezione piuttosto che configurare l'emergere di una nuova norma relativa ai criteri di valutazione della legittimità dei governi che accreditano i propri delegati in seno all'organizzazione. Non si può dunque sostenere che sia in via di formazione una norma in base al quale il Comitato delle credenziali sia obbligato a indagare sulla democraticità dei governi che hanno rilasciato le credenziali. Appare assai probabile che, anche in futuro, il Comitato procederà in tal senso – se lo farà – soltanto in casi particolari, che presentano le caratteristiche appena descritte. Se non si può parlare dell'emergere di un nuovo strumento di tutela della democrazia, si può invece constatare che il rigetto delle credenziali di governi non democratici può rappresentare un complemento ad altre attività di tutela o promozione della democrazia svolte dall'ONU nei confronti di un dato Paese, nel rispetto della sovranità di quest'ultimo, come dimostra il fatto che le Nazioni Unite svolgono

²⁹ Griffin parla di *embedded UN interests* sottolineando che di Paesi nei quali l'ONU aveva impegnato notevoli risorse e messo in campo grandi sforzi per la transizione verso la democrazia. Questa definizione, che peraltro vale in misura diversa nei cinque casi, sembra cogliere solo l'aspetto per così dire "quantitativo" del coinvolgimento delle Nazioni Unite nei Paesi in questione.

generalmente la propria attività proprio a partire da una richiesta iniziale di assistenza del Paese interessato.

5. – È opportuno infine rilevare che l'introduzione di siffatto principio quale criterio di verifica delle credenziali dei delegati dei governi di tutti gli Stati creerebbe un problema di conformità con la Carta dell'ONU, perlomeno nei casi in cui il Comitato dovesse esprimersi sulla legittimità di un solo governo non democratico invece che di due governi rivali.

Nel caso vi sia un solo governo che presenti i propri delegati, le conseguenze del rigetto delle credenziali sono gravi: il mancato accreditamento dei delegati priva di fatto lo Stato della possibilità di essere rappresentato in seno all'Assemblea generale ed equivale, in pratica, a una sospensione dello *status* di membro. Nella prassi si sono verificati casi nei quali si è avuto il rigetto delle credenziali a titolo di sanzione contro un dato governo: il Governo ungherese, tra il 1957 e il 1962, e il Governo sudafricano a partire dal 1970. Una simile procedura è stata giudicata illegittima dallo stesso Servizio giuridico delle Nazioni Unite, secondo il quale, in assenza di delegazioni rivali, il rigetto di credenziali formalmente corrette allo scopo di sospendere di fatto uno Stato dallo *status* di membro sarebbe contrario alla Carta dell'ONU³⁰.

La Carta dell'ONU, infatti, regola espressamente la sospensione di uno Stato membro all'art. 5. In base a tale norma uno Stato può essere sospeso dall'Assemblea generale, su proposta del Consiglio di sicurezza, solo dopo che quest'ultimo abbia intrapreso un'azione preventiva o coercitiva nei confronti dello Stato in questione³¹. Se si procedesse ad una verifica delle credenziali basata sul principio di legittimità democratica, paradossalmente si potrebbe arrivare alla sospensione di fatto della *membership* di una buona parte degli Stati membri delle Nazioni Unite aggirando l'art. 5 della Carta e compromettendo

³⁰ Si veda Marchisio, *op.cit.*, 104 ss., *contra* E. McWhinney, *Credentials of State Delegations to Effectuation of Self-Determination for Southern Africa*, in *Hastings Con.L.Q.*, 1976, 19-35. Marchisio giustamente sottolinea come sia difficile contestare la legittimità della prassi che mirava a sanzionare il Sudafrica per la violazione di norme fondamentali di diritto internazionale, come quella che vieta la discriminazione razziale, che la stessa ONU aveva contribuito a consolidare. Egli aggiunge tuttavia che tale prassi appare giustificabile però solo in circostanze eccezionali come quelle verificatisi nel caso del Sudafrica, caso nel quale, peraltro, la politica dei veti incrociati in seno al Consiglio di sicurezza impediva che si potesse procedere alla procedura di sospensione ex articolo 5 della Carta.

³¹ «Articolo 5. Un Membro delle Nazioni Unite contro il quale sia stata intrapresa, da parte del Consiglio di Sicurezza, un'azione preventiva o coercitiva può essere sospeso dall'esercizio dei diritti e dei privilegi di Membro da parte dell'Assemblea Generale su proposta del Consiglio di Sicurezza. L'esercizio di questi diritti e privilegi può essere ripristinato dal Consiglio di Sicurezza».

gravemente la vocazione universale e il ruolo stesso dell'ONU³². Il principio di effettività sembra essere quello che ancora meglio si concilia con un efficace funzionamento dell'Organizzazione.

A titolo di riflessione conclusiva si può osservare che la prassi del rigetto delle credenziali di governi non democratici – così come la prassi in materia di attività di assistenza elettorale svolte dall'ONU e di autorizzazioni all'uso della forza date dal Consiglio di sicurezza al fine di ripristinare un governo democraticamente eletto – conferma che non si può parlare dell'emergere di un principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale³³. La prassi delle Nazioni Unite non ha quindi dato un contributo in questa direzione. Notevole è stato invece il contributo concreto dato alla promozione della democrazia o, forse più correttamente, alla libera scelta da parte del popolo del proprio governo attraverso lo svolgimento di elezioni periodiche e genuine laddove lo Stato interessato aveva espresso la propria volontà in tal senso.

³² Cfr. Griffin, *op. cit.*, 773 ss.

³³ Sul tema si rinvia alla dottrina citata *supra* alla nota 19.